

ECONOMIA E POLÍTICA NA REFORMA DO ESTADO

FERNANDO LATTMAN-WELTMAN

Já há praticamente uma década o tema da reforma do Estado vem ganhando contornos de questão consensual na América Latina. No Brasil, em particular, o debate a este respeito ganha uma tonalidade mais dramática em função das comparações e avaliações que nos colocam numa posição de relativo atraso no que tange à sua implementação. Tanto no espaço acadêmico especializado quanto na esfera pública mais abrangente parece haver um consenso de que o Estado brasileiro precisa ser rapidamente modificado, embora as formas, os graus de mudança e as suas prioridades sejam matéria de grande controvérsia.

Em meio à profusão de propostas e alternativas, e à complexidade do tema, é possível distinguir duas correntes principais no que se refere basicamente à forma de implementar tais reformas, independentemente, a princípio, dos seus conteúdos técnicos específicos. Ou seja: duas maneiras de se pensar, não exatamente *o que* deve ser feito, mas sim *como*¹.

A variável chave que nos permite fazer esta diferenciação entre formas de se implementar reformas parece ser, numa primeira aproximação, de caráter mais “filosófico”, e diz respeito a distintas concepções acerca do que é a natureza ou a experiência da *política*.

De um lado, podemos distinguir um tipo de imaginação teórica que parece atribuir à política uma certa instrumentalidade que poderíamos

¹ É claro, como veremos adiante, que existem relações íntimas e complexas entre as formas de implementação de políticas ou de reformas e seus conteúdos. A ênfase, aqui, no *como*, contudo, é mais do que estratégica: busca chamar a atenção sobre uma outra forma de clivagem política e social, diferente da usual, que se concentra na defesa de propostas como supostos índices unívocos e “concretos” de interesses igualmente unívocos e “concretos”.

chamar de “tecnocrática”: a política tende a ser vista como uma espécie de reino menor onde aflorariam os interesses, em geral particularistas e míopes, que, se não são agregados e direcionados por uma instância maior, apolítica, suprapolítica, ou “pós-política” — em geral, qualquer aparato intelectual e/ou tecno-burocrático de administração pública, em particular o Estado — tendem na maioria das vezes a se mostrar contraproducentes ou, ao menos, economicamente perdulários e ineficientes, do ponto de vista de interesses sociais efetivamente objetivos, cuja verdadeira sede e melhor espaço de visualização seria a vida econômica, mais especificamente.

A vida política cotidiana é vista assim como uma espécie de ruído, de estorvo, que, embora necessário, tolhe e amesquinha o desempenho ideal de um intervenção técnica e moralmente superior, seja pelo domínio teórico que esta última possuiria sobre a realidade, seja pelo seu comprometimento com um interesse mais amplo e elevado, senão universal. Embora esta corrente de pensamento se comprometa de modo sincero com a institucionalidade democrática e advogue os mais caros ideais da “sociedade aberta”, ela mobiliza toda a sua capacidade crítica e construtivista no sentido da denúncia moral da política e na pregação da elevação de sua prática às alturas de um ideal olímpico que, evidentemente guardados os marcos institucionais democrático-formais, tende a recorrer a práticas “democráticas” de exclusão política e/ou social, e a promover alguma forma de cesarismo administrativo² (qualquer semelhança com personagens de nossa história recente não é mera coincidência).

Daí que, em geral, os partidários deste tipo de visão sobre a política, em sua ansiedade pela promoção de reformas, tendam a preconizar medidas que visem ao “insulamento” do centro decisor da política econômica, a torná-lo cada vez mais autônomo frente às demandas e idiosincrasias da política. para não romper com os cânones formais da democracia e, no entanto, obter tais pré-requisitos institucionais, em geral advogam também toda uma série de medidas, seja na esfera partidária e

² Como nos mostra Adam Przeworski, analisando a forma tecnocrática que, em geral, preside a implementação de reformas neo-liberais; “Sendo dolorosa a ‘cura’ neoliberal, com custos sociais significativos, as reformas tendem a ser iniciadas de cima e desencadeadas de supressa, independentes da opinião pública e sem a participação de forças sociais organizadas. As reformas tendem a ser postas em vigor por atos arbitrários ou empurradas através de legislativos sem quaisquer mudanças que reflitam a divergência de interesses e opiniões. (...) O caráter autocrático dessas reformas ‘estilo Washington’ ajuda a minar as instituições representativas, a personalizar a política e a engendrar um clima em que a política fica reduzida a trapaças, ou então inflada numa busca de redenção” (Adam Przeworski, “A falácia neoliberal”, *Lua Nova* 28/29, 1993, p. 224).

eleitoral, seja na estrutura de interação entre os poderes, que idealmente facilitem ou induzam à supremacia do interesse supostamente mais universalista sobre os particularismos, a supremacia da maioria “moral” sobre as minorias imorais, do moderno sobre o arcaico, da razão sobre a emoção, da verdade sobre a ideologia, etc.

De outro lado, é possível contrapor à corrente acima uma outra cujo traço distintivo é uma atenção maior — e uma legitimação idem — da natureza especificamente política dos interesses, mais ou menos míopes, mais ou menos particularistas, apesar dos múltiplos estorvos que estes possam causar à implementação do paraíso na Terra, ou algo próximo — o que, no entanto, não impede, aqui também, os arroubos críticos e construtivistas de se manifestarem. Muito pelo contrário, a legitimação da política enquanto espaço de constituição de identidades e de projetos mais ou menos coletivos pode muito bem ser — e em geral está — conectada à busca de ideais ou utopias. Isto, no entanto, não interfere necessariamente no rendimento teórico e prático da legitimação da “espontaneidade” na política e suas implicações potencial e substancialmente democráticas³. Ou seja: o que, supostamente, se pode perder em eficiência técnico-econômica, com esta aceitação da política, tal como ela se dá, poderia ser amplamente compensado pela socialização de oportunidades políticas — e, conseqüentemente, econômicas e simbólicas — que se abrem com o reconhecimento da diversidade sócio-política prévia e paradoxalmente reproduzida pela expansão e pelo desenrolar não inteiramente controlável do próprio jogo político democrático.

Assim, esta vertente, que poderíamos chamar de política, tende a sobrepor a quaisquer projetos de reforma a condição de que sua implementação não implique fechamento ou obstrução à ampliação e ao funcionamento (ou aperfeiçoamento) do *mercado político* propriamente dito, em seu sentido amplo, já que é a este que se reconhece como o *locus* privilegiado da (auto)constituição dos interesses (ao menos enquanto referendados à vida pública e sua “administração”)⁴.

³ “A incerteza inerente à democracia permite a ação instrumental. Como os atores podem atribuir probabilidades às consequências das suas ações, eles formam expectativas e calculam o seu melhor curso de ação. Eles podem participar, ou seja, agir para levar adiante seus interesses, projetos ou valores no interior das instituições democráticas. Por outro lado, dado que sob as restrições compartilhadas os resultados são determinados unicamente pelas ações de forças em competição, a democracia constitui para todos eles uma oportunidade de perseguir os interesses de cada qual” (Adam Przeworski, *Democracy and the market*, Cambridge University Press, 1991, p. 13, tradução *Lua Nova*).

⁴ Não deixa de ser curioso (senão sintomático) que, em geral, ao menos no Brasil, os proponentes da intervenção tecnocrática na política se advoguem o epíteto de defensores da liberdade do mercado, enquanto que aqueles que acabam por defender o mercado político contra a tecnocracia sejam tachados de interventores na economia.

Uma e outra forma de se pensar a instrumentalidade específica da política manifestam, contudo, interesse estratégico pela “apreensão”, ou, diria eu, definição das características e propriedades fundamentais das estruturas que condicionam o quadro de alternativas para a formulação das políticas de reforma do Estado (embora, é claro, o estatuto “ontológico” de tais estruturas e alternativas possa variar enormemente de uma visão à outra).

E ambas têm de forçosamente enfrentar, em seus “diagnósticos” e “prognósticos”, questões estratégicas tais como as do *timing* e da “assimetria de informações” que a implementação democrática de tais reformas implica. A questão do *timing* diz respeito às etapas que seria necessário cumprir e aos custos e benefícios que é preciso administrar e distribuir, em cada fase do “ajuste”, pelos diferentes grupos e setores sociais. Já a “assimetria informacional” se refere, no caso, às dificuldades de obtenção de adesão às políticas de reforma, a cada etapa, em função dos próprios custos e benefícios desiguais e desigualmente distribuídos.

É aqui que a política, o ruído dos interesses e particularismos, impõe-se — como problema ou como solução, dependendo do ponto de vista. E é aqui que sua problemática, teórica e prática, e a de seus atores e instituições, se apresenta a ambas as correntes, impondo, ou induzindo, também, as intervenções ou resistências necessárias, conforme o tipo de engajamento. Descendo-se, assim, ao nível do que autores como Smith e Acuña chamam de “teorias de alcance médio”, que possam incorporar ao quadro de análise macroeconômica os “padrões organizacionais de atores sociais e políticos e as conseqüências inerentes às lutas políticas de cada sociedade”⁵.

Em sua análise detalhada sobre os agentes sociais que podem ter um papel estratégico no balanço ideológico implicado pela “assimetria informacional”, os autores fazem menção a quatro atores em particular: os partidos de oposição, os sindicatos, o próprio governo e os *mídia*. A cada um desses agentes em condição de informar e influenciar a opinião pública, especialmente no que se refere às etapas, custos e benefícios das reformas, corresponderia uma lógica própria que, contudo, aumentaria ou reproduziria a “assimetria informacional” e que tornaria altamente complexa e delicada a tarefa política de se gerenciar o *timing* das intervenções.

O quadro de análise desenvolvido pelos autores é extremamente instigante e a conclusão acerca da inexorabilidade da “assimetria informa-

⁵ Acuña, Carlos H. e Smith, William C. “The political economy of structural adjustment: the logic of support and opposition to neoliberal reform”. In Smith, Acuña, Gamarra (orgs.) *Latin american political economy in the age of neoliberal reform*, Londres, Transaction, 1994, p. 23).

cional”, nos quadros da “sociedade aberta”, possui implicações teóricas e políticas de grande alcance e impacto (reforçando, inclusive, a vertente *política* de interpretação do processo de implementação de políticas que expus e com a qual me identifico).

No entanto, a própria noção de “assimetria informacional”, com todos os pressupostos objetivistas que ainda implica, merece um exame mais aprofundado, de modo que o contraste teórico e prático aqui descrito, no que tange à questão específica das reformas, possa ser levado às necessárias conseqüências.

Para levar a cabo tal esforço pretendo concentrar-me em determinadas propriedades de um dos atores estratégicos de Smith e Acuña — os *midia* — cuja análise foi por eles apenas esboçada, e que possui um peso e uma dimensão ainda mais decisivos em toda esta questão de intervenção construtivista sobre a realidade. Antes, porém, será necessário recapitular um pouco da literatura relevante.

APRENDIZADO E INFORMAÇÃO

Ao final da última década estabeleceu-se internacionalmente uma espécie de hegemonia teórica a respeito da necessidade de se aplicar a países em desenvolvimento com um longo histórico de dirigismo econômico estatal, como o Brasil, um conjunto de reformas na direção de uma economia organizada preferencialmente por mecanismos de mercado⁶.

Economias como a brasileira passaram, inclusive, a ser diagnosticadas como vítimas contumazes de políticas econômicas tecnicamente deformadas definidas como “populistas”. Na definição de autores como Robert R. Kaufman e Barbara Stallings, as políticas populistas se caracterizariam por envolver um “conjunto de *políticas econômicas*” projetadas para a obtenção de *metas políticas específicas*”⁷. Tais metas seriam as seguintes: 1) a mobilização de apoios junto aos setores organizados das

⁶ “Para os credores de países em desenvolvimento, os anos 80 foram uma década de apelos cada vez mais insistentes por reformas de políticas econômicas; pela redução dos déficits orçamentários e políticas monetárias mais estritas; pela liberalização do comércio e dos regimes de taxas cambiais; e, mais geralmente, pela expansão do papel das forças de mercado e do setor privado” (Stephan Haggard e Robert R. Kaufman, “Institutions and economic adjustment”. In Haggard e Kaufman (orgs.). *The politics of economic adjustment: international constraints, distributive conflicts and the state*. Princeton University Press, 1992, p. 3 - tradução Lua Nova).

⁷ Robert R. Kaufman e Barbara Stallings, “The political economy of latin american populism”. In Rudiger Dornbusch e Sebastian Edwards (orgs.). *The macroeconomics of populism in Latin America*, University of Chicago Press, 1991, p. 2 e 3; grifos originais).

classes trabalhadoras e grupos de baixa renda da classe média; 2) obtenção de apoio complementar junto aos setores produtores direcionados para o mercado doméstico; 3) isolamento político da oligarquia rural, das empresas estrangeiras e das elites industriais domésticas de maior porte⁸.

O ponto essencial a ressaltar, independentemente da pertinência empírico-histórica da descrição e das implicações entre as “políticas econômicas” e os “objetivos políticos” referidos, é a curiosa definição do “vício” populista em termos de subordinação da intervenção econômica a imperativos políticos. Para os autores é perfeitamente viável e plausível a possibilidade, ou a probabilidade, de que possamos identificar políticas econômicas planejadas apenas para a efetivação de objetivos puramente econômicos.

A imaginação tecnocrática, e toda a sua confiante — e possivelmente bem intencionada — disposição em alijar, “insular”⁹, enfim, reduzir a política à sua “real” dimensão no que se refere aos “reais” interesses — que, afinal, neste registro, pertencem em última análise ao reino econômico *strictu sensu* — explicita-se assim sem maiores dificuldades ou constrangimentos. Pois que é justamente a subordinação da política econômica aos cálculos e interesses políticos, idiossincráticos, ideológicos ou simplesmente irresponsáveis — diante das inexorabilidades da economia, do mercado, e suas leis derivadas da racionalidade humana essencial — a raiz do erro, dos “círculos viciosos”¹⁰ que obstruem a livre atividade econômica e a melhor alocação de recursos que somente os mecanismos de mercado podem produzir — além, é claro, da mais justa e produtiva redistribuição de recursos e incentivos¹¹.

O populismo econômico é construído assim como o oposto típico-ideal desse economicismo tecnocrático, cujos traços mais marcantes parecem ser não apenas a crença nas capacidades regenerativas e morais do mercado mas principalmente a aposta no poder preditivo e prescritivo de uma determinada ciência do econômico e também, conseqüentemente, de seu indisciplinado e mais problemático “produto marginal”, a política.

O otimismo teórico e prático deste conjunto de crenças apresenta-se com toda a sua força simbólica na sugestiva noção de “aprendi-

⁸ Kaufman e Stalling, *cit.*

⁹ “...iniciativas de reforma são mais prováveis onde e quando instituições políticas isolam os políticos e seus aliados tecnocráticos dos constrangimentos de grupos de interesses, pelo menos no curto prazo”. (Haggard e Kaufman, *cit.*, p. 19 - tradução *Lua Nova*).

¹⁰ Cf. Stallings e Kaufman, *cit.*, p. 30.

¹¹ Donde a conjugação tanto do argumento moral quanto do instrumental na defesa filosófica do mercado.

zado social” (*social learning*), pela qual mesmo a esfera errática da propagação ideológica pode ser reordenada no sentido de uma adequação maior aos fatos decisivos da estrutura econômica. Seja pela própria força auto-impositiva dos “fatos” — que, neste registro, se tornam capazes de “falar” por si só — seja, a partir dos acontecimentos científicos marcantes em que se constituem tais “manifestações”, através da troca de experiência e/ou “dados” entre os técnicos e cientistas em condições de influir sobre o *design* de políticas. De acordo com Haggard e Kaufman, portanto, a explicação das preferências em termos de formulação de políticas de ajuste tem freqüentemente de passar também pela análise dos “modos pelos quais a ideologia forma a cognição e os valores das elites. Isto novamente levanta a questão do papel desempenhado pela crescente ascendência internacional das doutrinas econômicas neoliberais durante a década de 1980”¹².

Assim, a ideologia efetivamente tem um papel “legítimo” a representar na formulação de *policies*. Mas sua eficácia — principalmente se congruente com a sua própria teoria econômica — se explica simplesmente por sua capacidade, maior ou menor, de representar o que efetivamente sucede na “realidade”¹³. Só assim pode haver e se manifestar, sob a forma de planos e projetos políticos, o “aprendizado social”, ou seja: “a evolução de um amplo consenso conceitual entre os líderes, grupos de interesse, elites partidárias e o público (relevante), que estabelece alguns limites no espectro dos debates econômicos. Tal consenso não implica paralisia ou ausência de conflitos; conflitos distributivos sempre surgirão em função das políticas. Não obstante, é possível que a sustentabilidade de longo prazo das opções em termos de políticas dependerá de uma convergência de pensamento acerca de *fundamentais relações entre meios e fins na economia*. Sendo assim, formação de preferências, idéias e ideologias da elite, assim como a evolução da opinião pública, são variáveis explicativas importantes”¹⁴.

O argumento, portanto, em sua atenção ao mundo empírico da política e da formulação de intervenções na (des)regulação da atividade econômica, nada tem de simplista, incorporando com a devida atenção a autonomia relativa da esfera ideológica e política nos processos de formação de consensos (que iremos explorar mais adiante).

¹² Haggard e Kaufman, *op. cit.*, p. 22 e 23.

¹³ E não, como iremos argumentar adiante, por resultantes e condicionamentos relativos à esfera específica da circulação de ideologias, que muito pouco podem ter em comum com processos “cognitivos” de “aprendizagem” acerca do “real”.

¹⁴ Haggard e Kaufman, *op. cit.*, p. 36.

No entanto, de maneira totalmente coerente com a crença a respeito do poder pedagógico da atividade técnica e científica econômica, o raciocínio tecnocrático elege unilateralmente os atores políticos decisivos no processo de *social learning*, únicos capazes de dar às *policies* a sua necessária fundamentação: obviamente, os próprios tecnocratas, hoje conectados através de “transnational technocratic alliances”. A partir daí, inclusive, os autores passam a se preocupar com questões relativas ao apoio que tais alianças possam obter junto aos ocupantes do poder e o grau de difusão de tal “aprendizado” para o conjunto das elites políticas e do público relevante.¹⁵

O “aprendizado social”, portanto, desenvolve-se assim num trajeto ascensional e unívoco, da “realidade”, com seus “fatos que falam”, aos cientistas e técnicos e destes, desde que assim permitido pelas instituições políticas — em especial, através do insulamento da técnica frente à política — até os mandatários públicos, que detêm o poder de apoiar (ou não) a tecnocracia e colocar seu conhecimento a serviço da sociedade.

Dadas essas premissas o próximo passo é, conseqüentemente, a adequação da *polis* ao desempenho das reformas. Novos técnicos e cientistas são chamados a intervir: é a vez dos “engenheiros institucionais”, dos chamados “polítólogos”. Pois que o ruído e a irracionalidade da política, como sempre, podem por tudo a perder. Torna-se então imperativo que o governo se faça capaz de impedir que atores privados contornem as regras gerais e se utilizem de canais alternativos, dentro do Estado, para obterem privilégios. Isso acaba por implicar aquilo que Miles Kahler chama de “paradoxo ortodoxo”: o fortalecimento do Estado para garantir a redução da sua própria intervenção na economia e a expansão das forças de mercado¹⁶.

Com a mesma coerência, portanto, o paradigma desemboca na questão do fortalecimento do Estado, fortalecimento que deve ser compreendido em seus objetivos básicos — administrativos — e em suas implicações — políticas (e, conseqüentemente, também econômicas). Dar ao Estado maior autonomia administrativa frente aos agentes políticos e econômicos para que estes possam ser adaptados e reconduzidos à sua “real” autonomia, circunscrita e direcionada pelo poder demiúrgico da razão instrumental e moral da Ciência Econômica e de sua auxiliar imediata, a Ciência Política, encarnadas tecnocraticamente pelo Estado.

Seria belo, simples e cristalino, não fossem as águas da política e da ideologia um pouco mais turvas.

¹⁵ Haggard e Kaufman, *op. cit.*, p. 17.

¹⁶ Haggard e Kaufman, *op. cit.*, p. 25.

O “aprendizado social” poderia talvez se dar de modo mais produtivo não fosse pelo detalhe de que a produção e a circulação de “dados”, de informações, que tal aprendizado implica, estão frequentemente limitadas e condicionadas pelos recursos políticos (e também econômicos e culturais) e por interesses mais ou menos arraigados, previamente distribuídos e estabelecidos, que não só podem oferecer resistência a reformas — o que, é claro, o fortalecimento do Estado sempre pode buscar confrontar — mas que também podem agir “deformando” o estoque informacional, prejudicando e até mesmo inviabilizando o “aprendizado” ideal e mais conseqüente.

Em seu interessante, e pouco otimista, estudo sobre a economia política dos ajustes estruturais, Acuña e Smith elaboram um modelo que corresponde às etapas de um processo de reforma estrutural e de retomada do crescimento econômico, e argumentam que, ao contrário do que se imagina com freqüência, tal retomada pode implicar perigosos acirramentos de conflitos sociais e distributivos, que podem, inclusive, pôr a perder não apenas a possibilidade do crescimento auto-sustentado mas também o próprio regime democrático.

O momento crítico de todo o processo seria aquele em que, após a crise econômica (t0), as “medidas dolorosas” (t1), e a estabilização monetária (t2), fosse atingido um patamar de “recuperação, com estabilidade e algum crescimento”(t3), mas não ainda o ponto de “investimento e crescimento auto-sustentado” (t4)¹⁷.

Em todo o processo, mas particularmente no estágio t3, se faria presente um problema de obtenção de consenso e de concertação de uma ação coletiva, pois, nas palavras dos autores, “a maioria dos atores racionais (coletivos ou individuais), se sua capacidade de contestação não for reduzida, irão, numa economia em recuperação, aumentar suas demandas e o nível de conflito antes que o crescimento auto-sustentado ou a possibilidade de redistribuição não-inflacionária sejam assegurados”¹⁸. Isto aconteceria tanto em função do conhecimento de tais atores a respeito de “propriedades estruturais da economia” quanto em razão de problemas inevitáveis de assimetria informacional no que respeita à conjuntura econômica, às alternativas de cenários implicadas pelas reformas e aos possíveis resultados de suas ações¹⁹.

¹⁷ Cf. Acuña e Smith, *op. cit.*, p. 32.

¹⁸ Acuña e Smith, *op. cit.*, p. 31.

¹⁹ Acuña e Smith, *op. cit.*, p. 31.

É claro, como os próprios autores explicitam, que existem meios políticos e ideológicos para se enfrentar tais dificuldades “cognitivas”. Segundo os autores, governos que contarem com recursos como apoio político majoritário, confiança popular na capacidade e no compromisso do Estado em garantir alguma redistribuição uma vez assegurado o crescimento, e com competência da burocracia em monitorar e punir os possíveis *free riders* que desafiem os ajustes, poderiam vencer os desafios da reforma. No entanto, prosseguem eles, “dado que estas condições são o resultado contingente de lutas políticas, a capacidade de uma sociedade em realizar tais tarefas dependerá em grande medida dos recursos políticos, institucionais e ideológicos dos seus agentes principais, assim como daquilo que Maquiavel chamava de a *buona fortuna* do Príncipe”²⁰. Evidentemente, tais condições são contingentemente diferenciadas de contexto para contexto, o que torna muito mais complexo o esforço de tradução de teorias macro-estruturais para a prática. Em particular nos contextos latino-americanos, onde as identidades partidárias seriam fracas, tais reformas se fariam num campo onde se destacariam duas minorias: aqueles que apoiam as reformas “não-importa-o-que” e os que se opõem a elas, “não-importa-o-que”. Tais opções se fariam em função de diferentes cálculos motivados por interesses particulares voltados para distintos possíveis resultados das políticas de reforma, informados, também, por variáveis ideológicas e identificações partidárias. “As razões para uma ou outra posição poderiam incluir a informação que leva os atores a crer em que limitações estruturais prevaletentes minam (ou favorecem) a probabilidade de reforma bem sucedida. Em ambos os casos os atores poderiam escolher entre a colaboração e a confrontação em função do seu forte acordo ou desacordo com o ‘estado terminal’ potencial que eles acreditam estar implícito no modelo de reforma. A questão consiste em que o conhecimento e a percepção dos atores, assim como sua opção de dar apoio ou opor-se ao processo de reforma estão racionalmente radicados não apenas no auto-interesse mas também na ideologia e/ou na identidade partidária, que os ajuda a avaliar o quanto são desejáveis e viáveis ‘estados finais’ alternativos”²¹.

E assim, paralelamente ao “problema” da *diversidade* de posições com relação às reformas, seus custos e benefícios, apresenta-se a questão da informação disponível, *desigualmente distribuída e consumida*, que possa conduzir os cálculos particulares e particularistas na direção do

²⁰Acuña e Smith, *op. cit.*, p. 34.

²¹Acuña e Smith, *op. cit.*, p. 35. (Tradução *Lua Nova*).

consenso, da apatia e/ou da resistência: “...os atores (sociais) não possuem qualquer método confiável e facilmente disponível para se certificar sobre a (não) existência de investimento ou rapidamente distinguir se os resultados econômicos (estabilidade, crescimento, e lucros em ascensão) são as conseqüências duradouras de uma nova trajetória de desenvolvimento, ou, ao contrário, fenômenos efêmeros associados a uma recuperação de curto prazo da estagflação (...) Esta situação de informação assimétrica resultará na busca, por parte da população, de “vozes” autorizadas, capazes de formar opiniões acerca da oportunidade de se demandar ativamente uma parcela maior do novo bolo ou, alternativamente, exercitar a paciência”²².

Tornam-se então extremamente relevantes — ao contrário do que supõe o otimismo tecno-cientificista — os *meios* através dos quais os “fatos falam”. E, neste processo, destacam-se quatro agentes especiais aptos a informar os setores da classe média, do trabalho organizado e das classes populares na busca de dados e opções de ação: os partidos da oposição, os sindicatos, o próprio governo e os *midia*. Acontece porém que cada um destes meios possui sua lógica própria e relativamente autônoma, sua capacidade específica própria de “refração” da informação, que faz da “assimetria informacional” um problema quase, se não efetivamente, insolúvel.

Assim, em primeiro lugar, temos os partidos de oposição, que, obviamente, tendem a enfatizar os aspectos negativos e os sacrifícios impostos pelos planos do governo a setores da população que pretendem mobilizar. Tendem assim a minar as possibilidades de construção, pelo governo, de uma base maior de apoio e consenso²³.

Em seguida, vemos os sindicatos e centrais, que, divididos em três possíveis posições contingentes com relação ao governo e suas políticas — apoio, silêncio e oposição — dificilmente, de qualquer modo, deixarão de problematizar o apelo universalista implícito nos planos de estabilização com seus comprometimentos particularistas, por definição²⁴.

Em nenhum destes atores, entretanto, o problema da “assimetria informacional” se mostra de modo tão agudo como no caso do próprio governo. Pois, embora a sua equipe econômica seja o agente principal mais interessado em enviar à população os sinais de que, no momento t3, ainda não é possível se proceder a uma redistribuição, este mesmo ator se vê obrigado, no mesmo instante, a convencer o capital interno e externo de

²² Acuña e Smith, *op. cit.*, p. 36.

²³ Acuña e Smith, *op. cit.*, p. 36 e 37.

²⁴ Acuña e Smith, *op. cit.*, p. 37

que os problemas estruturais já estão resolvidos, ou em vias de se resolver, e que é hora de investir. De acordo com os autores, isto leva os tecnocratas a jogar uma série de jogos casados (*nested games*), um com as classes médias e os trabalhadores, outro com o empresariado nacional e outro ainda com o capital internacional, o que implica difusão de mensagens truncadas e contraditórias. Some-se a este quadro as naturais pressões do sistema político, em particular os próprios partidos da situação, em prol de uma rápida capitalização política e/ou eleitoral do momento de expectativas econômicas positivas — com o possível e conseqüente afrouxamento da rigidez do ajuste — e em pouco tempo o governo deixa de ser um interlocutor confiável sobre o que fazer: demandar ou aguardar?²⁵

Há ainda, de acordo com os autores, um quarto e decisivo ator, os *midia*, que deixarei para logo adiante.

De qualquer modo, o essencial, por enquanto, é que, “em vista dos problemas de informação assimétrica no que concerne ao estado ‘real’ do processo econômico (...) o comprometimento de um governo para com a reestruturação econômica está em séria desvantagem na competição com os agentes concorrentes na formação da opinião pública. Esta desvantagem ajuda a explicar resultados, em geral contraproducentes na perspectiva dos *policy makers*, no qual a exacerbação das tensões sócio-políticas segue freqüentemente lado a lado com o incremento da performance econômica (...). Conseqüentemente, o *timing* político do comportamento dos atores não segue o *timing* do modelo econômico e, eventualmente, pode mesmo comprometer o sucesso das políticas de reformas. Expectativas, demandas e estratégias políticas resultantes não ‘respeitam’ o ritmo das seqüências econômicas pelas quais o mercado se ajusta”²⁶.

Não parecemos estar mais, portanto, diante de um quadro de questões que uma simples e técnica engenharia institucional, com suas fórmulas de domesticação da política, possa unilateralmente enfrentar, sem uma atenção maior a fatores “micro” ou “meso”, que, na verdade, subvertem a lógica cientificista que sustenta o otimismo teórico e prático da agenda tecnocrática.

Veremos agora como a questão informacional implica uma subversão deste paradigma ainda maior do que a já explicitada pela “assimetria” de que nos falam Acuña e Smith.

²⁵ Acuña e Smith, *op. cit.*, p. 37 e 38.

²⁶ Acuña e Smith, *op. cit.*, p. 38.

UM AGENTE INCÔMODO E DECISIVO

De acordo, então, com estes autores, um outro agente, os *midia*, poderia se constituir num importante aliado dos tecnocratas na implementação de um processo de reformas. Este apoio, contudo, é em geral prejudicado pelas inevitáveis ambigüidades e contradições que, como vimos, acabam permeando o discurso governamental, e que não podem passar despercebidas pelos meios de comunicação²⁷.

O primeiro problema que, portanto, aflora nas interações dos *midia* com o governo e seus porta-vozes, no que se refere às questões do *timing* e das etapas de reforma, é o “papel” de interlocutor “neutro” que os primeiros, em geral, se advogam. Desse modo, como uma espécie de guardião da coerência dos discursos tornados públicos os *midia* não poderiam deixar de, de algum modo, “denunciar” a ambigüidade e a contradição do discurso governamental, envolvido em *nested games* que o obriga a dizer coisas diferentes e contraditórias a diferentes atores.

Este papel “judicial” dos *midia* sem dúvida alguma se mostra presente em sua prática, de modo que poderíamos falar até de um caráter estrutural/ideologizante atuante em sua experiência, que faz com que os seus discursos possam, freqüentemente, ganhar um grau relativamente maior de coerência, de sistematização (e, também, de simplificação, vulgarização), principalmente se confrontados com os de outros atores (empresários, políticos, intelectuais e outros)²⁸. Tal comprometimento, ou tendência a aferrar-se a concepções coerentes e freqüentemente abstratas sobre o real — ou, dito de outro modo, ideologias, no sentido mais correto do termo — se daria como simples consequência do fato de os *midia* manipularem, como matéria-prima e produto final, discursos. Discursos que coletam, eliminam, reproduzem e amplificam. E que neste processo freqüentemente acabam por contribuir para a configuração de uma narrativa — uma “economia simbólica” — que dá sentido e coerência à experiência coletiva da sociedade a que se referem, e que, produto em grande medida dos *midia*, acaba por impor-se — com todas as exigências de coerência interna e verossimilhança típicas da ensaística filosófica e dos gêneros ficcionais e vulgares — a estes mesmos atores estratégicos e a seus consumidores e anunciantes²⁹.

²⁷ Smith e Acuña, *op. cit.*, p. 38.

²⁸ Cf., por exemplo, a atuação da imprensa brasileira na confecção da “agenda pública” durante a chamada “era Collor” (Fernando Lattman-Weltman et al., *A imprensa faz e desfaz um presidente*. Rio de Janeiro, Nova Fronteira, 1994, p. 106).

²⁹ Lattman-Weltman et al, *op. cit.*, p. 25.

Discursos cujas “cotações” os meios de comunicação podem assim, também, (des)valorizar no mercado em que exercem um papel estratégico: o dos discursos públicos. Mas aos quais, de qualquer modo, tem de acrescentar o “valor de uso” intrínseco ao ideal de “informação objetiva, que define a especificidade e a “utilidade” de sua produção³⁰. Pois a garantia de tal especificidade e de tal “utilidade” da informação jornalística, enquanto bem a ser consumido, segue indissociável do ideal de um público consumidor-cidadão, que, numa sociedade de livre mercado, escolheria e consumiria seu veículo de imprensa em função da qualidade (“verdade”) da informação que o tornaria apto a decidir racionalmente, tanto no mercado quanto na política.

É importante não perder de vista, contudo, que justamente por deterem tal papel estratégico, os *midia* podem, conforme as circunstâncias, reordenar os seus discursos — suas “ideologias” — de modo a incorporar (ou simplesmente eliminar) diferentes níveis de análise que, se em dados momentos podem mesmo tornar suas “denúncias” ainda mais constrangedoras para os seus interlocutores no governo, em outras circunstâncias podem, também, inverter o sinal e dar ao discurso destes mesmos atores o aval da coerência e da congruência com o interesse “público”³¹.

Se a manipulação da palavra escrita, radiodifundida ou televisionada impõe compromissos tanto estéticos e mercadológicos quanto “éticos” ou “morais”³², por outro lado oferece com sua plasticidade e sua poliemia inúmeros recursos a quem detenha os meios de sua reprodução.

Se isto tudo faz sentido, compreende-se então que, sem nenhum desmerecimento para a análise de Acuña e Smith, e para o foco de seu argumento — a questão da assimetria informacional, que segue sendo estratégica e decisiva — é necessário, contudo, perceber que os diferentes atores estratégicos no jogo da informação e da produção de consensos para reformas políticas — sejam estas econômicas, eleitorais, institucionais,

³⁰ E o que permite, ocasionalmente, os discursos “privados” tornarem-se “públicos”. Sobre estas e outras propriedades, que fazem dos *midia* tipos muito especiais de “agências de publicidade”, ver Fernando Lattman-Weltman, “Imprensa e sociedade: a economia dos discursos públicos”. *Arché*, III, 1994, n.º 8.

³¹ Exemplos de um caso quanto de outro são abundantes na recentíssima experiência política brasileira. Basta lembrar, de um lado, os *affaires Collor/impeachment*, administração Brizola/ violência no Rio, e de outro, Sarney/Plano Cruzado, eleição do mesmo Collor, eleição de Fernando Henrique/Plano Real.

³² “Quer dizer, relativos à manutenção, mesmo que precária, da auto-imagem do cidadão/ consumidor, livre, autônomo e racional, que os “investidores” esperam ver refletida no conjunto da produção midiática (aquilo que sociólogos da tradição funcionalista chamariam, talvez, de “coesão” e/ou “personalidade” social. Cf. Jeffrey Alexander, “Culture and political crisis: ‘Watergate’ and Durkheimian sociology”, in *Durkheimian sociology: cultural Studies*. Cambridge University Press, 1988).

etc. — não devem ser alinhados da mesma maneira, não se encontram em posições equidistantes e equivalentes. Ao menos um deles pode ocupar uma posição privilegiada, possuir recursos diferenciados que lhe permitiriam desequilibrar inteiramente o jogo e manipular a assimetria informacional e seu próprio favor — dadas as circunstâncias, mais até do que o próprio governo. E neste caso, tão ou mais importante quanto a capacidade política e técnico-administrativa do governo seria o apoio que este seria capaz de obter junto aos *midia* — além, é claro, dos custos para tanto.

Conclui-se assim que os recursos informacionais possuem a sua própria dimensão, dignidade e autonomia, não devendo, portanto, ser aprioristicamente postos a reboque de outros recursos sociais — sejam, estes especificamente políticos, econômicos, de prestígio, etc.

É claro, porém, que o papel privilegiado dos *midia*, em função de seus recursos e posição, não lhes fornece, em nossa sociedade, o monopólio de dotação de sentido aos fatos, nem os livra das possíveis pressões de outros atores estratégicos³³. Como de hábito, em política (ou na guerra) são as conjunturas que determinam que atores entram em confronto ou se aliam, que armas são utilizadas ou tornadas obsoletas, quem afinal ganha e quem perde.

REFORMAS E ACOMODAÇÕES

Compreende-se assim que não importa se o diagnóstico tecnocrático é, na verdade, correto do ponto de vista científico. Pois, no que respeita à sua implementação, esta dependerá, como reconhecem alguns dos seus proponentes, de processo de “aprendizado social” que, no entanto, são problematizados e postos em cheque pela “assimetria informacional”.

E, dado o papel privilegiado dos *midia* na formação persuasiva e manipulatória de um possível consenso a respeito de reformas e seus *timings*, a possível implementação destas, de acordo com o diagnóstico tecnocrático — ou qualquer outro — se fará, muito provavelmente, não tanto pela sua suposta coerência e congruência com a verdade dos fatos, mas em grande medida independentemente disso, por meio de acomodações políticas e ideológicas contingentes.

Mais uma vez é praticamente inevitável a referência a acontecimentos recentes de nossa história. O que seria interessante destacar por

³³ Afinal de contas, gráficos, jornalistas e radialistas podem fazer greves, governo/empresários/anunciantes podem cortar verbas de publicidade e negar ou cobrar empréstimos, políticos podem cassar concessões e alterar a legislação, etc.

ora, contudo, é o fato de que mesmo a implementação de reformas sem sobressaltos ou choques, através de um mínimo de negociação — como, parece, vem sendo efetivado à maneira “social — democrata” — não impede, e em casos pode mesmo pressupor, a imposição de uma agenda de reformas através da manipulação de informações e da construção de uma hegemonia teórica e/ou doutrinária.

Daí que tão importante quanto a crítica às práticas tecnocráticas pode ser a contestação de seu discurso e pressupostos. E a ampliação do espectro de atores estratégicos envolvidos e aptos a intervir decisivamente na economia política (e simbólica). Pois é no bojo de tais acomodações políticas e ideológicas que o discurso da objetividade impõe os seus apelos moralizadores e o peso estratégico de sua retórica.

Mesmo assim, a possível eficácia — ou hegemonia — de um discurso tecnocrático e objetivista pode, no entanto, acabar esbarrando, como vimos, em interesses desigualmente posicionados e informados que podem pôr a perder, senão a implementação de reformas, os seus próprios supostos resultados necessários³⁴.

As ambigüidades da intervenção dos *midia* chama portanto a atenção com grande ênfase para o caráter intrínseca e necessariamente manipulativo da informação, cuja “assimetria” não pode, portanto, ser resolvida abstratamente por qualquer esforço racional de interpelação e/ou demonstração, vale dizer, qualquer engenharia comunicacional, seja esta de caráter técnico, científico, institucional, ou ainda filosófico.

Por irônico que possa parecer, na verdade o único espaço onde esta “assimetria” pode se “resolver”, onde os “consensos” podem ser produzidos, não é jamais o da teoria mas sim o da prática, não o do diálogo racional e ascensional mas sim o da persuasão/sedução/coerção/manipulação, nunca o da verdade mas sim o do artifício, jamais o da ciência ou da técnica científicista mas sim o da arte e da política.

FERNANDO LATTMAN-WELTMAN é pesquisador do CPDOC da Fundação Getúlio Vargas e doutorando em Ciência Política no IUPERJ.

³⁴ Ian Roxborough nos chama a atenção para este aspecto da costumeira desatenção à política dos planos econômicos, em especial aqueles voltados para o combate da inflação inercial (Ian Roxborough, “Inflação e pacto social no Brasil e no México”. *Lua Nova*, n.o 25, 1992).

ECONOMIA E POLÍTICA NA REFORMA DO ESTADO

FERNANDO LATTMAN-WELTMAN

Defende-se um tratamento propriamente político dos problemas de implementação da reforma do Estado, contra posições “tecnocráticas”. Enfatiza-se a dimensão da informação e analisa-se o papel estratégico dos meios de comunicação no processo.

ECONOMICS AND POLITICS OF THE STATE REFORM

The political dimension of the state reform process is vindicated against “technocratic” views. Special attention is given to the information process and the strategic role of the communication media is emphasized.